

COMPENSATION OF NET COST OF BTC

Ass. Prof. Ph.D. Valentin Todorov Tsenov
New Bulgarian University, Department "Telecommunications"
1618 Sofia, 21 Montevideo St., tel. + 359 (0) 2-8110-609,
e-mail: vtzenov@nbu.bg

КОМПЕНСИРАНЕ НА НЕТНИТЕ РАЗХОДИ НА БТК

доц. д-р Валентин Тодоров Ценов
Нов български университет, департамент "Телекомуникации"
1618 София, ул. "Монтевидео" 21, тел.+359 889-096-904,
e-mail: vtzenov@nbu.bg

Keywords: imposed obligations, net costs compensation.

Summary. *We examined the need for compensation of the net costs of the incumbent telecom operator BTC. They appear as a result of the imposed obligation to provide universal service. Main categories are defined. The interpretation of the USO Directive on "unfair burden" and the practices in EU countries are shown. The conducted independent audit to verify the net costs of the BTC indicates the need of their compensation. Specifically considered is the behavior of the regulator following the audit and further analyzes are made. Their purpose is to determine whether the proven net costs of BTC represent an unfair burden. The decision of the regulators to refuse to compensate the net costs of 2009 and 2010. A possible disagreement with this decision is expressed. The conclusion is that BTC has to be compensated for the net costs and the level of compensation should be fixed at a level where ROCE is equal to the WACC.*

Резюме. *Изследвана е необходимостта от компенсация на нетните разходи на телеком оператор. Те се получават в резултат от наложени задължения за предоставяне на универсалната услуга. Дефинирани са основните категории. Показано е тълкуване на Директивата за УУ относно „несправедлива тежест“, както и практиката в страните от ЕС. Представени са резултати от извършен независим одит за проверка на нетните разходи на БТК, които показват необходимост от тяхната компенсация. Подробно е разгледано поведението на регулатора след одита и извършените от него допълнителни анализи. Тяхната цел е да се определи доколко доказаните нетни разходи на БТК представляват несправедлива тежест. Решението на регулатора е несъгласие за компенсиране на нетните разходи за 2009 и 2010 г. Изразено е възможно несъгласие с такова решение. Направено е заключение за компенсиране на нетните разходи, а степента на компенсация да се определя в такъв размер, при който ROCE става равен на WACC.*

1. Необходимост от задължение за обществено обслужване

В страните от ЕС е налице всеобща либерализация на инфраструктурните сектори, осигуряващи *услуги от обществен интерес*. Пазарното поведение на операторите в тези сектори не винаги може да отговори адекватно на обществените потребности. Пазарната цена може да е твърде висока за определена група потребители с ниски доходи или специфични потребности. Това изисква *налагане на задължение* за осигуряване на обществено обслужване, което да гарантира правото на всеки гражданин, независимо от неговия социален статус и географско местоположение, на достъп до минимален пакет от телеком услуги с определено качество и на достъпна цена (*универсална услуга*).

2. Необходимост от компенсация за наложеното задължение

Преди началото на либерализацията на пазара, загубите от осигуряване на общественото обслужване се финансират от самия оператор чрез кръстосано субсидиране от печелившите мрежови услуги (например, междуселищни и международни).

В условията на либерализация, гарантирането на универсалната услуга (УУ) чрез налагането на задължение за нейното предоставяне, може да представлява *финансова тежест* за оператора. Финансовата тежест се отъждествява с тези елементи на услугата, които оператор не би предложил, ако се ръководеше единствено от пазарни съображения. Това обикновено е свързано с обслужването на потребители, които са финансово неизгодни за оператора. В тази връзка, задължените оператори с право могат да твърдят, че покриването на разходите, които са свързани с "тежестта" на УУ, не следва да е само тяхна отговорност, а трябва да се осъществи с помощта на този, който налага задължението т.е. държавата чрез нейните регулаторни органи. Следователно, необходимо е да се въведат адекватни механизми за осигуряване на *финансова компенсация* и стабилност на операторите, които ще изпълняват наложените задължения за УУ.

3. Нетни разходи, нематериални предимства и несправедлива тежест

Нетните разходи са *финансови загуби* на задължения оператор, получени от разликата между финансовите резултати от предоставяне на УУ и финансовите резултати от бизнеса със същите услуги, предлагани на пазарна основа. Операторите, носители на нетни разходи, могат да искат тяхното компенсиране, когато те представляват несправедлива тежест за тях.

Несправедлива тежест се определя въз основа на *доказани чрез одит* нетни разходи, коригирани с паричната оценка от нематериалните ползи на оператора от предоставяне на УУ или на част от нея, при условие че „предоставянето води до загуби или се предлага на цени под разумната норма на печалба”. [1]

Нематериалните предимства се оценяват чрез *паричен еквивалент* на фактори като: престиж от предоставяне на УУ; ползи от покритието; комплексни услуги и маркетинговите предимства от достъпната информация за потреблението.

4. Финансиране на нетните разходи

В условия на конкурентна среда в телеком сектора е необходима форма на финансиране, с която да се компенсират финансовите загуби (нетните разходи) от наложените задължения. Пазарното поведение на операторите за предлагане на конкурентни услуги и цени не позволява на оператора да използва собствени източници за финансиране на нетните разходи. При това положение, необходимо е да се въведат адекватни механизми за съответно *външно финансиране*. В противен случай задълженият оператор ще понесе изцяло негативите от наложеното задължение. За компенсиран на нетните разходи се прилагат различни формите на финансиране. Такива могат да бъдат бюджетни средства, данъчни облекчения, средства на секторния регулатор, механизъм за *поделяне на нетните разходи* на задължения оператор с други обществени оператори чрез фонд. В България е предвидено средствата за компенсиране на нетни разходи да се набират във „Фонд за компенсиране на универсална услуга“ чрез *вноски на операторите*, предоставящи обществени телефонни услуги. Размерът на вноските не може да превишава 0,8 на сто от нетните приходи от след приспадане на трансферните плащания за достъп и взаимно свързване на мрежи, роуминг, услуги с добавена стойност. До сега, според годишните отчети, във фонда не са постъпвали средства за компенсиране.

5. Тълкуване на Директивата за УУ и несправедлива тежест

За „несправедлива тежест“ в Директива 2002/22/ЕО няма *определение* и не е дефинирана като икономическа категория. Тълкуване на чл.12 от Директивата е дадено от Европейския съд, Дело C-222/08 *Commission v Belgium*, според което:

- НРО следва предварително да приемат, че предоставянето на УУ *може да представлява несправедливо затруднение*;
- НРО следва да установи *критериите*, по които да се определят *прагове*, над които затруднението може да се разглежда като *прекомерно*;
- нетните разходи за УУ не винаги представляват *прекомерно* затруднение;
- не всеки нетен разход за предоставянето на УУ поражда автоматично право на компенсация;
- установяването на нетни разходи не означава автоматично, че те следва да се считат за несправедлива тежест;
- предоставянето на услуги от обхвата на УУ на *цени под пазарните* е тежест за съответното предприятие, но не е задължително да бъде „несправедлива“ тежест.

Така погледнато, наличието на *доказани* нетни разходи не винаги поражда право на компенсация, независимо че по същество те са *наложени* нетни разходи.

6. Нетни разходи и несправедливата тежест в страните от ЕС

Белгия: *Нетните разходи са равни на несправедливата тежест.*

Всички оператори са задължени да предлагат социални тарифи. Нетните разходи, възникнали от това задължение се считат като *загуба на приходи* в резултат от предоставянето на социални отстъпки. Белгийският регулатор счита, че всички нетни разходите са несправедлива тежест и подлежат на обезщетение посредством *фонда за компенсиране* на УУ.

Испания: *Нетните разходи се компенсират след 2002 г.*

Прилагат се два *критерии*: 1). финансовото състояние (отчита влиянието на нетните разходи върху цената на капитала и върху EBITDA); 2). конкурентната позиция (отчита динамиката на пазари на достъп до обществена телефонна мрежа в определено местоположение и телефонни услуги, наетите абонатни линии; пазарен дял в сегмента на пакети с включена фиксирана услуга; възможността за компенсиране за сметка на крос-субсидиране от рентабилни райони).

Италия: *Несправедливата тежест е еквивалентна на нетните разходи.*

Отчита се конвергенцията между фиксираните и мобилните мрежи, натискът върху фиксираните услуги от страна на мобилните и динамиката в пазарния дял на Telecom Italia. При формирането на фонда за компенсиране на УУ *участват всички оператори, в т.ч. Telecom Italia*. По този начин Telecom Italia прави вноски за фонда, пропорционални на своя пазарен дял, с което намалява нетния размер на своята компенсация.

Франция: *Практиката е компенсиране на нетните разходи.*

Заедно с това се оценява и възможното негативно влияние от вноските във фонда за споделянето на нетните разходи върху операторите, като ARCEP определя *праг от 4 млн. евро*, под който не се прилага механизмът за споделяне на разходите. Според набор от критерии, ARCEP отчита влиянието на нетните разходи върху финансовото положение на задължения оператор и способността му да възстановява оборудването си и да запази конкурентната си позиция.

Германия, Холандия, Финландия и Швеция: *Липсва необходимост от налагане на задължение за предоставяне на УУ.*

Предоставянето на социално необходимия минимум от телеком услуги на достъпни цени е осигурено чрез свободни търговски споразумения.

Чехия и Унгария: *Нетните разходи са еквивалентни на несправедливата тежест.*

Не се прилага методика за определянето на несправедлива тежест.

Други практики: девет страни са разработили *методики* за специфичен анализ или *критерии* за определянето на несправедливата тежест. Австрия и

Хърватия са включили критерии в основния нормативен акт, а във Франция, Ирландия, Испания, Великобритания, Италия, Португалия и Словакия са приети отделни *методики с критерии* за провеждането на специфичния анализ.

7. Резултати от извършен ОДИТ за проверка на нетните разходи на БТК

Съгласно чл. 200 от Закон за електронните съобщения (ЗЕС), „компенсирането на разходите от предоставяне на УУ изисква констатация, че са налице *одитирани* нетни разходи, като се отчитат и нематериалните ползи, при условие че предоставянето на УУ *води до загуби или се предлага на цени под разумната норма на печалба*“.[1].

Одитът на БТК относно нетните разходи от предоставяне на УУ за 2009 и 2010 година е извършен от консорциум „Грант Торнтон България - Гърция“ [3].

Резултатите от одита са представени на долната таблица:

Таблица 1: Размер на нетните разходи за услугите, включени в УУ (лв.)

Произход на нетните разходи	2009 г.	2010 г.
1. Ценови пакети, план: Ограничен; Инвалиди 160; Инвалиди 300; Социални и здравни заведения; в т.ч:		
- <i>нетни разходи от месечен абонамент</i> ¹	31 257 120	37 509 376
- <i>нетни разходи от включени минути / импулси</i> ²	22 787 912	26 812 159
- <i>нетни разходи за откриване - план Инвалиди</i> ³	8 452 278	10 696 977
	16 930	240
2. Телефонен указател	211 124	217 219
3. Достъп до общ. телефони (фонокартни, монетни)	961 033	757 802
4. Нематериални предимства	890 000	950 000
Всичко (1+2+3-4)	31 539 903	37 534 396

Източник: Консорциум „Грант Торнтон България – Гърция“ [3]

¹ Разликата спрямо приходите по съответните планове и приходите план „Стандартен“

² Разликата спрямо приходите по съответните планове и стандартно таксуване

³ Разликата между цените за откриване на план Стандартен и план Инвалиди и броя на откритите по план Инвалид.

Заклучение на одитора: заключението в одиторския доклад констатира: „Наличие на нетните разходи (при отчитане на нематериалните ползи) и предоставяне на услугите под себестойността“ [3].

Констатацията показва, че услугите се предоставят не само под разумната норма на печалба съгласно ЗЕС, но и под разходите за единица услуга (загуба).

8. Поведението на КРС след одита [4]

Съгласно цитираното по-горе заключение на одитора, чл. 200 от ЗЕС [1] и Правилата за изчисляване на нетните разходи [2] са налице всички условия, които *напълно покриват изискванията за компенсиране на нетните разходи*.

Независимо от това, КРС е приела, че следва да се оцени доколко доказаните нетни разходи представляват „прекомерна” несправедлива тежест за БТК (без да има приета методика за такъв допълнителен анализ). За целта се въвеждат се допълнителни критерии: за същественост на нетните разходи; за справедлива норма на възвръщаемост на зетия капитал; за финансово състояние и пазарни позиции на БТК, които са представени по-долу.

8.1. Тест за същественост на нетните разходи на БТК (по КРС)

При провеждането на теста се сравняват нетните разходи с допустим *праг за същественост*. Ако нетните разходи по-високи от посочения праг, последните се считат за съществени и следва да се компенсират. Таблицата по-долу показва проверката от използвани критерии за БТК за 2009 г.

Таблица 2: Оценка за същественост на нетните разходи на БТК за 2009 г. (хил.лв.)

Метод	нетни разходи	критерии за същественост	допустима сума	проверка на теста (да /не)
% от печалбата	31 540	5 %	4 007	да
% от активите	31 540	0,33%	6 280	да
% от приходите	31 540	0,5%	4 628	да
% от капитала	31 540	1%	3 937	да
Средно (1-4)	31 540	неприложим	4 713	да
Подвижна скала	31 540	1% печалба	801	да

Източник: КРС [4]

От проверката на теста личи, че *нетните разходи са съществени* (да).

8.2. Оценка „доколко” са съществени нетните разходи (по КРС)

След като е установено, че нетните разходи от предоставяне на УУ са съществени, КРС пристъпва към оценка „доколко” са съществени нетните разходи, чрез измерване на тяхното въздействие върху финансите на БТК и най-вече за възможността за генериране на доход за възстановяване на капитала. За част от оценката са използвани финансовите резултати за 2009 и 2010 г., които са посочени в долната таблица.

Таблица 3: Финансови показатели на БТК в млн. лв. и % (по КРС)

	Индикатор	2009 г.	2010 г.
1	Приходи	925,522	896,383
2	Амортизации	264,328	261,443
3	Лихви	34,354	23,885
4	Печалба преди данъци	76,965	84,449
5	Печалба от преустановени дейности преди данъци	19,221	44,801
6	EBITDA без компенсиране (=2+3+4+5)	394,868	414,578
7	EBITDA без компенсиране (=6/1)	42.66%	46.25%

8	Нетни разходи от предоставяне на УУ	31,240	37,509
9	EBITDA при пълно компенсиране $(=(6+8)/1)$	46.04%	50.43%
10	EBITDA при компенсиране с 10% $(=9/1.1)$	41.85%	45.85%
11	EBITDA при компенсиране с 20% $(=9/1.2)$	38.37%	42.03%
12	Влияние на нетните разходи върху EBITDA $(=8/6)$	7.91%	9.05%

Източник: КРС [4]

Целта на оценката е да се види как предоставянето на УУ се отразява на рентабилността, измерена чрез възвръщаемостта на зетия капитал (Return on Capital Employed - ROCE). За справедлив процент на възвръщаемост на ROCE, е приета *регулаторна норма* на изчислена от КРС средно-претеглената цена на капитала (Weighted Average Cost Of Capital - WACC) за *цялата* БТК от 10.03%.

Като критериите за *негативна* оценка на нетните разходи, са приложени: влияние на нетните разходи върху печалба преди лихви, данъци, отписвания и амортизации (EBITDA); върху ROCE и върху нормата на печалба или ефективност на единица приход (Profit rate).

Съгласно първият критерии, според КРС, ако нетните разходи водят до намаляване на EBITDA между 10% - 20%, това се счита за *съществено влияние* върху финансовото състояние. Вторият критерий оценява рентабилността на оператора, като сравнява WACC с ROCE. Третият критерии съпоставя нормата на печалба с нормалната норма на възвръщаемост, считана за еквивалентна на WACC. Последните два критерия спомагат за определяне на възможността БТК да генерира средства за възстановяване на направените разходи във връзка с капиталовложенията на акционерите. Долната таблица показва проверката на КРС по посочените критерии на БТК за 2009 г.

Таблица 4: Влияние на нетните разходи върху финансите на БТК за 2009 г. (по КРС)

Метод	стойност на WACC	критерии за негативно влияние	стойност на индикатора	оценка на теста (да/не)
1	2	3	4	5
EBITDA	не е приложимо	(намаление на EBITDA с 10-20% при липса на компенсиране) EBITDA с компенсиране на нетните разходи) $< 41.85\% - 38.37\%$	42.66% (EBITDA без компенсиране на нетните разходи)	не
ROCE	10.03%	WACC>ROCE	[търговска тайна]	не
Profit rate	10.03%	WACC>Profit rate	[търговска тайна]	не

Източник: КРС[4]

Резултатите в таблицата са дали основание на КРС да твърди, че нетните разходи от предоставяне на УУ *не представляват несправедлива тежест* за финансовото състояние на БТК.

8.2.1. Коментар на автора по табл. 3 и табл. 4 на КРС

По съдържанието на таблиците: използвани са финансови показатели от дейността на БТК *като цяло*, а не само на тази, свързана с УУ и услугите от обществената телефонна мрежа в определено местоположение.

Относно WACC: не става ясно на как е приета величината от 10,03% , защото съгласно разработката на Incyte Consulting [5], стойностите на WACC са 7.25% за фиксирани и 9.61% за мобилни оператори в България.

Относно EBITDA:

- Няма никакво обяснение, защо влиянието на нетните разходи върху изменението на EBITDA трябва да бъде само между 10% и 20%; (Франция компенсира нетни разходи, когато са над 4 милиона €, а на БТК са 16 милиона € за 2009 и 19 милиона € за 2010 години).
- Горното може да доведе до мисълта, че от КРС е търсено влиянието на нетните разходи върху изменението на EBITDA да бъде между 10% и 20%, защото според ред 12, табл. 3, то е близо до 10% за 2010 г..
- Не може да се приеме за икономически обосновано твърдението, че стойността на EBITDA *при компенсиране* на нетните разходи с 10 % и с 20% може да бъде *по-ниска* от EBITDA *без компенсиране* на нетните разходи (съответните редове в табл. 3 и 4), защото компенсираните нетни разходи увеличават EBITDA;
- Ако компенсирането на нетните разходи намалява EBITDA, то какъв смисъл има такова компенсиране, което влошава финансовия резултат.

Нещо повече. Приетият метод показва, че колкото е *по-голямо* негативното влияние на нетните разходи върху EBITDA (над 20%), толкова *по-малка или никаква* става възможността за тяхното компенсиране. Последното би дало основание да се твърди, че е налице противоречие с цялостната политика и регулаторна практика относно налагането на задължения за обществено обслужване под формата на УУ.

Относно ROCE и Profit rate:

- Обстоятелството, че $WACC > ROCE$ и $WACC > Profit\ rate$ в табл.4 показва, че БТК не осигурява необходимите средства за възстановяване на капитала спрямо средно-претеглената стойност, приета за регулаторен критерии. Това означава, че нетните разходи имат такова негативно влияние върху оператора, че рентабилност на

БТК не може да осигури възстановява капитала в нормалната норма. При такъв случай, нетните разходи трябва да бъдат компенсирани, а оценката на теста е (да).

Наличните данни обаче не дават възможност да се види каква част от недостига на средства се дължи на нетните разходи от предоставянето на УУ или зависят и от влиянието на други пазарни фактори. При такава ситуация, степента на компенсация може да се определи в такъв размер, при който ROCE става равен на WACC.

8.3. Анализ на конкурентните условия, пазарното положение, състоянието на мрежата и оборудването на БТК (по КРС)

Целта на този анализ е да се покаже, че нетните разходи не представляват несправедлива тежест за БТК, тъй като те могат да се компенсират чрез *вътрешни източници* на оператора. За доказване, че БТК сама може да компенсира своите нетни разходи (чрез кръстосано-субсидиране) са използвани твърдения като:

- „Абонатни линии под наем на едро и/или необвързан достъп до абонатна линия на БТК имат висок пазарен дял - 75% - 80%” *(но, според КРС, в европейска практика при над 80% несправедлива тежест отсъства)*;
- „Потреблението на абонатите на УУ, извън включените минути в пакетите с отстъпки показва, че БТК има възможност да компенсира допълнително нетните си разходи” *(такова е потребителското поведение, а доказаните нетни разходи се формират от самата УУ)*;
- „Повишена е ефективността на съществуващата инфраструктура на БТК, което предопределя повишаване на рентабилността ѝ” *(няма отношение към доказаните нетни разходи)*;
- „БТК има голяма възвръщаемост по отношение на услугите на дребно от определено местоположение на обществени телефонни мрежи и предоставя услуги и на едро, както и мобилни телефонни услуги, откъдето дружеството получава значителни приходи, чрез които може да кръстосано-субсидира своите нетни разходи” *(това е смесване на резултати от различни мрежи и одиторите не го констатира)*;
- „БТК има най-развитата фиксирана абонатна мрежа, притежава добре развита мобилна мрежа и предоставя достъп до фиксираната телефонна услуга посредством мобилната си мрежа” *(независимо от технологията за достъп, УУ са с цени под себестойността)*;
- „БТК е доставчик на всички видове услуги за домашни и бизнес потребители, поради което чрез предоставянето на УУ има възможност за осъществяване на икономии от обхвата и мащаба” *(няма отношение към доказаните нетни разходи. УУ не води до икономии, а до загуби)*;
- „БТК предоставя пакетни услуги, което предопределя споделянето на разходите за мрежа на все по-голям брой услуги” *(мрежата не е една, а*

доказаните разходи са само за УУ, определени по утвърдена система за разпределение на разходите);

- „Компенсирането на нетните разходи от предоставяне на УУ би създавало възможност за допълнително кръстосано субсидиране, несъответстващо на принципите на Директивата и би довело до засилване на пазарните позиции на БТК” (*допуска се, че има кръстосано субсидиране, което не е доказано и премахването на което е задължение на самия регулатор*).

Всички тези доводи са преди всичко в резултат на инфраструктурното присъствие, пазарното поведение и потребителската ориентация на БТК като оператор в сектора и биха имали недоказано малко, или никакво отношение към доказаните нетни разходи от наложените задължения за УУ.

8. Заключение на КРС

„Предвид гореизложеното и с оглед направените заключения в анализа във връзка с финансовото състояние и конкурентната позиция на БТК, КРС счита, че констатираните нетни разходи от предоставяне на универсална услуга за 2009 г. и 2010 г. **не представляват несправедлива тежест и не следва да бъдат компенсирани**”.

9. Възможно несъгласие с поведението на КРС:

- *няма приета методика* за провеждането на специфичен анализ;
- направеният финансов анализ се отнася за *цялата дейност на БТК*, а не само за бизнеса по УУ и фиксираната мрежа;
- *няма утвърдени критерии* за определяне на несправедлива тежест;
- *няма определена значимост (тежест) на отделните критерии* за нуждите на цялостната оценка, защото според теста „същественост” нетните разходи трябва да бъдат компенсирани;
- цитираното заключение на КРС би могло да бъде тълкувано като несъответствие с чл. 200 от ЗЕС, според които *единствен критерии* за наличието на несправедлива тежест е наличието на нетни разходи при отчитане на нематериалните преимущества (*доказано от одита*), при условие че предоставянето води до загуби или се предлага на цени под разумната норма на печалба (*доказано от одита*).

10. Заключение

Нетните разходи на БТК никога не са компенсирани. Липсва всякаква заинтересованост за предоставяне на УУ, каквато изисква Директивата.

Доказаните нетните разходи на БТК за 2009 и 2010 година могат да бъдат компенсирани, както в страните с добра практика, където всички нетни разходи са приети за еквивалент и са равни на несправедлива тежест.

Степента на компенсация може да се определи в такъв размер, при който възвръщаемостта на капитала **ROCE** става равен на **WACC**.

11. Цитирани източници:

[1] Закон за електронните съобщения: <http://lex.bg/laws/ldoc/2135553187>

[2] Правила за изчисляване на нетните разходи за предоставяне на УУ:
http://www.mtitc.government.bg/upload/docs/pravilaNetZagubi_27102008.pdf

[3] Одиторски доклад: „Доклад за оценки и заключения в резултат от проверката на нетните разходи на Българска телекомуникационна компания АД от предоставяне на универсална услуга през 2009 и 2010 финансови години” (публична версия на одиторския доклад):

http://www.crc.bg/news.php?news_id=507&lang=bg

[4] Проект за становище на КРС за размера и несправедливата тежест от предоставяне на универсалната услуга от БТК за 2009 и 2010 финансови години:

http://crc.bg/files/_bg/resh_742-NON-CONFIDENTIAL.pdf

[5] Методология за определяне на средно претеглената цена на капитала (WACC) за фиксирани и мобилни мрежи в България, февруари 2012:

http://www.crc.bg/files/_bg/WACC_Bulgaria_public_consultation.pdf